

Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013)

Alina Rios, alinalrios@gmail.com.ar

Licenciada en Sociología (UBA), Máster en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente en la Universidad de Buenos Aires en las Carreras de Sociología y Ciencias de la Comunicación. Es profesora de la maestría en Políticas Públicas y Derechos Humanos, UNLA-CELS. Miembro del Comité Académico del Instituto Gino Germani. Dirige el Proyecto de Reconocimiento Institucional, “(In)seguridad y policía. Intervenciones gubernamentales en el conurbano bonaerense: el Operativo Centinela y el Programa Integral de Protección Ciudadana”. Miembro del Programa de Estudios del Control Social (PECOS) dirigido por Juan S. Pegoraro (IIGG-UBA).

Mariana Galvani, marianacgalvani@gmail.com

Mariana Galvani es Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), doctora en ciencias sociales (UBA) e investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Dicta clases en Universidad de Buenos Aires en la carrera de Ciencia de la Comunicación. Es profesora de la maestría en Políticas Públicas y Derechos Humanos, UNLA-CELS. Dirige el proyecto Ubacyt: *Disputas, tensiones y articulaciones en torno al gobierno de la (in)seguridad y las fuerzas de seguridad en Argentina 2007-2011*. Miembro del Programa de Estudios del Control Social (PECOS) dirigido por Juan S. Pegoraro (IIGG-UBA).

Lucía Cañaveral, luveral@gmail.com

Licenciada en sociología, Becaria Doctoral CONICET Tipo I, Maestranda de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Miembro del Programa de Estudios de Control Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC, UBA. Co-directora junto con Alina L. Ríos del Proyecto de Reconocimiento Institucional, “(In)seguridad y policía. Intervenciones gubernamentales en el conurbano bonaerense: el Operativo Centinela y el Programa Integral de Protección Ciudadana. Investigadora del proyecto UBACyT “El Control Social y el Delito Económico Organizado en la simbiosis entre lo público y lo privado”, dirigido por Juan S. Pegoraro.

En nuestra investigación proponemos contribuir al estudio de **políticas públicas** a partir de una investigación empírica que toma por objeto el **Programa Integral de Protección Ciudadana** (PIPC), implementado en la provincia de Buenos Aires desde el año 2009. El PIPC es una intervención gubernamental motorizada por el gobierno nacional convocando al gobierno de la Provincia de Buenos Aires para su instrumentalización. Dicha intervención quedó plasmada en el Convenio de Cooperación para la Implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana celebrado entre la Jefatura de Gabinete de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en abril de 2009. En junio de 2010, los 24 municipios que conforman el Gran Buenos Aires habían suscripto al programa.

La implementación del programa implica la articulación de los tres niveles de gobierno – nacional, provincial y municipal –, suponiendo la asunción de compromisos mutuos entre ellos. A grandes rasgos, el **gobierno nacional** compromete fundamentalmente la asignación de recursos técnicos (patrulleros, cámaras de videovigilancia, sistemas de rastreo satelital, GPS, teléfonos celulares para los vecinos); el **gobierno local** se compromete a ejecutar el programa incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Ordenamiento Municipal (COM) que tiende a comprender la articulación de un cuerpo de seguridad local (llamados generalmente “guardias urbanas” o “patrullas municipales”); y el **gobierno provincial** asume la supervisión como contralor de la ejecución e implementación del programa.

Abordamos este programa (el PIPC) porque entendemos que su emergencia se ensambla de manera singular con una cuestión socialmente problematizada que paulatinamente se viene convirtiendo en “el” problema de gobierno por excelencia: **la (in)seguridad**. Y porque en torno al **PIPC** -los discursos que lo justifican y que lo ponen en cuestión, las relaciones que posibilita, las definiciones que plantea, etc.- se aglutinan una multiplicidad de prácticas y de sentidos que refieren a las disputas por la definición del “buen gobierno”, **del gobierno adecuado del problema de la (in)seguridad**.

El PIPC es lanzado por el gobierno nacional en abril de 2009, en un momento que se define por su carácter electoral, en junio de ese año tuvieron lugar las elecciones legislativas por las que se renovó un tercio de la cámara de senadores y la mitad de la cámara de diputados. Analizamos en el informe como la **seguridad** se ha convertido en poco tiempo en el tópico central de los **discursos políticos**, sobre todo en durante las **campañas electorales**, cuando la (in)seguridad va ganándole el terreno a cualquier otro núcleo de discusión política. Esta centralidad del problema de la seguridad nos sitúa en el “paradigma de la inseguridad”. Es decir, en una compleja trama de construcciones sociales que legitiman la desigualdad social a partir de la definición de un “otro”, a veces difuso, a veces concreto, un otro identificado como una amenaza que debe ser apartada, neutralizada y, en última instancia eliminada.

En el informe destacamos cómo las diferentes maneras en que se presenta el programa van definiendo a esos “otros” a los que hay que “combatir”. En el relato de ese combate van quedando cada vez más indisolublemente atados los términos (in) seguridad y pobreza. Y de la contraposición dialógica con este “otro”, puede inferirse un “nosotros” siempre amenazado, posible víctima pero a la vez responsable. El PIPC propone un lugar activo para este sujeto “posible víctima”: se les brindarán celulares, botones de pánicos y deberán ser parte de la “prevención” pues son co-responsables de su seguridad. Se trata de unas prácticas de gobierno que suponen el compromiso de los gobernados; un gobierno que se ejerce a partir de la movilización de los propios gobernados; un Estado que en función de esta lógica de gobierno se define a partir de su capacidad de articular las iniciativas múltiples de los actores involucrados. Los “vecinos”, la “comunidad” son interpelados

como agentes controladores y responsables de la seguridad y de las fuerzas de seguridad en las distintas presentaciones del plan (nacionales, provinciales y municipales).

En este Programa, lo que se discute en torno a su reglamentación y puesta en marcha, es una economía de las relaciones gubernamentales entre los distintos actores, tradicionales y emergentes, y su revinculación respecto del ejercicio de la función policial. La redefinición de la relación entre estos distintos actores puede ser advertida en la emergencia de un tópico de discusión relativamente novedoso en la Argentina: **el problema de las policías locales**. Paralelamente, a través de la implementación del PIPC los municipios participantes reciben refuerzos de efectivos de **fuerzas federales** (más presencia de la Prefectura Nacional y de la Gendarmería Nacional). Encontramos que hay un proceso de **transformación en la relación entre gobiernos locales y fuerzas de seguridad, este cambio se produce en dos sentidos tanto por que empiezan cobrar relevancia las policías municipales como por la injerencia cada vez más fuerte del gobierno nacional a través de sus fuerzas de seguridad en territorio local**.

El PIPC se convierte en un exponente claro de las articulaciones que implica el paradigma de la (in) seguridad que mencionamos más arriba. Proveer seguridad se vincula a controlar más el espacio público, más cámaras de seguridad y más policías en las calles se presentan como la solución a un problema cuyos presupuestos no son puestos en cuestión. Si bien, como mostramos en el informe, ciertos discursos del gobierno nacional procuran romper con algunas lógicas tradicionales de la vinculación pobreza-delincuencia, (cuando se anuncia el plan, por ejemplo, la presidenta Cristina Fernández plantea un criterio distinto de “seguridad”, con una crítica a la manera en que son generalmente tratados estos temas), el PIPC no hace más que ratificar aquello de lo que se trata de separar. A su vez estos planes para “combatir” la (in) seguridad suelen ser muy agresivos con parte de la población, y desestimados como ineficaces por aquellos que los reclamaban. Ineficacia que, creemos, no puede destrabarse desde la tautología que implica seguir pensando las políticas desde el paradigma de (in) seguridad.

Por ello, resaltamos la relevancia de realizar estudios sobre el despliegue de este nuevo campo de prácticas gubernamentales, que focalicen en la relación entre los gobiernos locales y las fuerzas de seguridad, las superposiciones que esa relación supone y las lógicas que están detrás. Pues crecientemente la seguridad como problema se vuelve un tópico fundamental en torno del cual se dirimen las críticas políticas al Estado y las formas de gobierno a él asociadas. Es en este sentido que podemos hablar de la “gubernamentalización de la seguridad” para destacar que el problema de la seguridad se convierte en la medida del buen gobierno: qué debe ser el gobierno se define y evalúa de manera íntimamente asociada al modo en que se concibe el problema de la seguridad urbana y las soluciones consideradas adecuadas o satisfactorias en vistas de dicho problema. También la forma en que se problematiza la función policial, en tanto que

función de gobierno, resulta del modo en que se concibe y enfrenta el problema de la seguridad.

Reflexionar en torno a los presupuestos que sustentan estas políticas públicas aporta al necesario debate social en torno a los modos en que definimos qué significan la seguridad y la inseguridad; permite mostrar que son construcciones esencialmente políticas que como trasfondo ponen en juego la definición de un orden social y sus exclusiones fundantes. Es el primer paso necesario para poder construir una política pública diferente.